



You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Uprawnienia samorządowych kolegiów odwoławczych w aspekcie dopuszczalności zadawania pytań prawnych Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości

Author: Lidia Zacharko, Barbara Wartenberg-Kempka

Citation style: Zacharko Lidia, Wartenberg-Kempka Barbara. (2009). Uprawnienia samorządowych kolegiów odwoławczych w aspekcie dopuszczalności zadawania pytań prawnych Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości W: B. Mikołajczyk, J. Nowakowska-Małusecka (red.), "Prawo międzynarodowe, europejskie i krajowe - granice i wspólne obszary : księga jubileuszowa dedykowana Profesor Genowefie Grabowskiej" (s. 596-604). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Lidia Zacharko, Barbara Wartenberg-Kempka

Uprawnienia samorządowych kolegiów odwoławczych w aspekcie dopuszczalności zadawania pytań prawnych Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości

1. Stosownie do brzmienia art. 78 Konstytucji RP każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady i tryb zaskarżenia określa ustawa¹.

Reaktywowanie w ustawodawstwie polskim w 1990 r. zarówno idei samorządu terytorialnego, jak i prawnej instytucji samorządu terytorialnego i powierzenie gminom samodzielności w wykonywaniu zadań publicznych, w tym uprawnień do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach², pociągnęło za sobą potrzebę rozwiązywania problemów związanych z przestrzeganiem wymienionej wcześniej zasady ustrojowej,

¹ Więcej na ten temat A. Skibiński: *Samorządowe kolegia odwoławcze a konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego*. „CASUS” 2006, nr 40, s. 37—40.

² Szerzej na ten temat Cz. Martysz: *Właściwość organów samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym*. Katowice 2000; Z. Janek: *Podmioty administracji samorządowej uprawnione do decydowania w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej*. W: *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*. T. 1: *Prawo samorządowe i administracyjne*. Red. S. Dolała. Opole 2000, s. 213—222.

jak również fundamentalnej zasady Kodeksu postępowania administracyjnego — zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego³.

Implikacją rozwiązania tego problemu było powołanie przez ustawodawcę nowych organów administracji publicznej, wyposażonych w kompetencje orzecznicze dotyczące rozpatrywania odwołań od decyzji wydanych przez organy gmin w zakresie zadań własnych. Organa te stanowiły kolegia odwoławcze przy sejmikach samorządowych⁴. Zdaniem M. Kotulskiego, kolegia odwoławcze były nową instytucją w polskim systemie prawnym dotyczącym samorządu terytorialnego⁵.

Pozycja ustrojowa kolegiów do momentu wejścia w życie ustawy z dn. 12 października 1994 r. (tj. od dn. 6 grudnia 1994 r.) była określona w ustawie o samorządzie terytorialnym i w Kodeksie postępowania administracyjnego⁶. Regulacje te miały charakter ramowy, nie regulowały zasadniczych kwestii funkcjonowania kolegiów odwoławczych, w tym również statusu prawnego pracowników kolegiów⁷.

Dopiero ustawa z dn. 12 października 1994 r. w znaczący sposób zmieniła pozycję ustrojową kolegiów, zasady ich funkcjonowania i finansowania. Kolegia z mocy prawa stały się samorządowymi kolegiami odwoławczymi (art. 29 u. o s.k.o.). Ustawa przyznała im zupełnie nowe kompetencje, oprócz kompetencji orzeczniczych, m.in.: prawo wydawania postanowień sygnalizacyjnych (art. 20 u. o s.k.) czy występowanie do Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) i Trybunału Konstytucyjnego (TK) z pytaniem prawnym, jeżeli od odpowiedzi na nie zależało rozstrzygnięcie rozpatrywanej sprawy, oraz prawo wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami o stwierdzenie zgodności aktu prawnego z Konstytucją lub aktem ustawodawczym⁸. Uprawnienia te odgrywały rolę pomocniczą wobec funkcji orzeczniczej, a za ich wprowadzeniem przemawiały m.in. zasady praworządności i ekonomiki procesowej.

³ B. Adamiak: *Konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego*. W: *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*. Red. Cz. Martysz, A. Matan. Kraków 2005, s. 22.

⁴ J. Stępień: *Samorząd a państwo*. „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1—2, s. 91 i nast.

⁵ M. Kotulski: *Samorządowe kolegia odwoławcze. Wybrane uwagi na tle ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych*. „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 6, s. 28—29.

⁶ Dz.U. 2001, nr 79, poz. 856 z późn. zm.

⁷ Regulacja statusu prawnego etatowych członków samorządowego kolegium odwoławczego wzbudza do dzisiaj liczne polemiki; por. T. Liszcz: *Osobliwości statusu pracowniczego etatowych członków samorządowego kolegium odwoławczego*. „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 9, s. 39—47 i cytowaną tam literaturę.

⁸ Szerzej na ten temat R. Sawuła: *Występowanie przez samorządowe kolegia odwoławcze z pytaniami prawnymi. Uwagi na tle praktyki*. „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 5, s. 28 i nast.

Zdaniem J.P. Tarno, przyznanie kolegiom prawa zadawania pytań prawnych Trybunałowi Konstytucyjnemu zrównało ich pozycję z pozycją sądów oraz naczelných i centralnych organów administracji państwowej⁹. Jednakże w wyniku nowelizacji ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych w 1998 r. kolegia zostały pozbawione możliwości zadawania pytań prawnych TK¹⁰. Następnie, począwszy od dn. 1 października 2004 r., w wyniku reformy sądownictwa administracyjnego zniesiono możliwość zwracania się przez samorządowe kolegia odwoławcze z pytaniami prawnymi do sądu administracyjnego¹¹. W literaturze przedmiotu podnoszono wielokrotnie problem pozbawienia kolegiów wymienionych uprawnień. Według R. Stasikowskiego, możliwość zadawania pytań prawnych była instytucją prawną stanowiącą swego rodzaju zabezpieczenie państwa przed niekompetencjami kolegiów¹². Z tym stanowiskiem trudno się zgodzić. Wydaje się bowiem, że to stanowienie prawa, które nie było i nie jest dobre, precyzyjne i zrozumiałe dla wszystkich¹³, implikowało w przeszłości kierowanie przez samorządowe kolegia odwoławcze licznych pytań prawnych do TK czy NSA, a nie niekompetencja składów orzekających samorządowych kolegiów odwoławczych.

Na poparcie tego stanowiska należy przytoczyć m.in. pogląd Cz. Martysza, A. Matana i G. Łaszczyca, iż z jednej strony dostrzegalne jest ograniczenie uprawnień kolegiów, z drugiej jednak strony pozostawienie orzecznictwa wyłącznie kolegiom, bez możliwości kierowania pytań, stanowi wyraz zaufania ustawodawcy do tych organów, a w szczególności dla poziomu ich orzecznictwa¹⁴.

2. Mimo braku możliwości kierowania pytań prawnych do NSA i TK, należy postawić zasadnicze pytanie, czy samorządowe kolegia odwoławcze posiadają legitymacje do składania pytań prawnych dotyczących wykładni prawa wspólnotowego do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z siedzibą w Luksemburgu.

⁹ J.P. Tarno: *Samorządowe kolegia odwoławcze jako szczególne organy administracji publicznej*. „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 1—2, s. 124—125.

¹⁰ Ustawa z dn. 18 grudnia 1998 r. o zmianie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych. Dz.U. nr 162, poz. 1124.

¹¹ Ustawa z dn. 30 sierpnia 2004 r. — Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawę Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Dz.U. nr 153, poz. 1271.

¹² Więcej na ten temat R. Stasikowski: *Pozycja ustrojowa samorządowych kolegiów odwoławczych*. „CASUS”, zima 2006.

¹³ Szerzej na ten temat J. Głumińska-Pawlic: *Interpretacje przepisów prawa podatkowego jako instrument ochrony interesów podatnika*. W: *Doradca podatkowy obrońcą praw podatnika*. Red. J. Głumińska-Pawlic. Katowice 2007 [maszynopis].

¹⁴ Cz. Martysz, A. Matan, G. Łaszczyca: *Samorządowe kolegia odwoławcze jako niezależny organ kontroli instancyjnej*. W: *Miejsce i rola RIO i SKO w systemie samorządu terytorialnego*. Zielona Góra 2005, s. 45.

Od dn. 1 maja 2004 r. prawo wspólnotowe weszło do wewnętrznego porządku prawnego i w ten sposób stało się prawem bezpośrednio obowiązującym sądy powszechne, sądy administracyjne czy też organy administracji publicznej, a także samorządowe kolegia odwoławcze. Porządek prawny prawa wspólnotowego to zarówno prawo pierwotne (traktaty), ale również prawo pochodne (np. dyrektywy); te pierwsze obowiązują wprost, te drugie zaś muszą być przetworzone na akty prawa wewnętrznego, tj. ustawy. Dyrektywa, w przeciwieństwie np. do rozporządzenia, wymaga implementacji do krajowego porządku prawnego w terminie w niej określonym¹⁵. W postępowaniu przed sądem państwa członkowskiego stawiany może być zarzut, że przepis prawa krajowego nienależyście implementuje dyrektywę. Może być rozważana kwestia zgodności przepisu prawa krajowego z bezpośrednio skutecznym przepisem dyrektywy; zarówno w pierwszym, jak i drugim przypadku chodzi o zapewnienie skuteczności przepisu dyrektywy w wewnętrznym porządku prawnym¹⁶.

Zgodnie z art. 220 TWE, Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS) i Sąd Pierwszej Instancji, każdy w granicach swych właściwości, zapewniają poszanowanie prawa w czasie procesów, wykładni i stosowania niniejszego traktatu.

W literaturze przedmiotu kompetencje ETS określa się jako:

- kompetencje wiążące z funkcją strażnika prawa wspólnotowego w zakresie niewypełnienia zobowiązań traktatowych przez państwa członkowskie;
- kompetencje w zakresie kontroli legalności aktów tzw. wtórnego prawa wspólnotowego;
- kompetencje w zakresie wydawania orzeczeń wstępnych (prejudycjalnych) związku z zadawaniem pytań prawnych¹⁷.

Z celów traktatu wynika, że interpretacja prawa wspólnotowego nie może należeć do sądów państw członkowskich, lecz do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który podkreśla, że jednolita wykładnia prawa wspólnotowego we wszystkich państwach członkowskich należy do fundamentalnych zasad wspólnotowego porządku prawnego i nie może być kwe-

¹⁵ K. Sieniawska: *SKO wzmocniły pozycję ustrojową samorządów terytorialnych w strukturze państwa. Z prof. dr. hab. J. Trzcíńskim Prezesem Naczelnego Sądu Administracyjnego rozmawia Krystyna Sieniawska*. „CASUS” 2004, nr 32, s. 4; M. Woźniak: *Wpływ prawa europejskiego na stosowanie prawa przez polskie organy administracyjne. W: Prawnoadministracyjne regulacje samorządności i zarządzania państwem w Unii Europejskiej*. Red. M. Woźniak, J. Ryszk. Opole 2006, s. 326 i cytowana tam literatura.

¹⁶ A. Wróbel: *Podstawowe problemy wykładu prawa wspólnot europejskich*. Cz. 3. „CASUS” 2004, nr 32, s. 33 i nast.

¹⁷ J. Galster, Z. Witkowski: *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej (z uwzględnieniem Traktatu Amsterdamskiego i Traktatu z Nicei)*. Wyd. 5. Toruń 2002, s. 131–132.

stionowana na podstawie przepisów prawa wewnętrznego państw członkowskich przez prawo krajowe¹⁸. Jak dobitnie podkreśla zatem M. Perkowski, ETS jest jedynym w swym rodzaju sądem z charakterystycznym sposobem interpretowania prawa wspólnotowego¹⁹.

Stosownie do art. 234 TWE, Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym:

- o wykładni traktatu,
- ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje Wspólnoty i Europejski Bank Centralny,
- o wykładni statutów organów utworzonych aktem Rady Europy, gdy te statuty to przewidują.

W przypadku gdy pytanie z tym związane jest podnoszone przed sądem jednego z państw członkowskich, sąd może, jeżeli uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku, zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o rozpatrzenie tego pytania. Z kolei gdy takie pytanie jest podnoszone w sprawie zawisłej przed sądem krajowym, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, sąd ten jest zobowiązany wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości.

Omawiana instytucja, określona w art. 234 TWE, jest podobna do przewidzianej w prawie polskim instytucji zadawania pytań prawnych, a mianowicie pytań prawnych przedstawianych przez sądy Trybunałowi Konstytucyjnemu na podstawie art. 193 Konstytucji RP oraz pytań prawnych przedstawianych Sądowi Najwyższemu przez sądy powszechne. Warto zwrócić uwagę, że w systemie prawa polskiego i wspólnotowego cechą wspólną instytucji pytań prawnych jest to, że właściwy sąd, który poweźmie wątpliwość co do znaczenia lub obowiązywania przepisu stanowiącego podstawę prawną orzeczenia sądowego, może lub powinien zwrócić się do innego sądu (trybunału) o wykładnię lub stwierdzenie obowiązywania tego przepisu²⁰.

Orzeczenie Trybunału wydane w wyniku wniesionego przez sąd krajowy wniosku o orzeczenie prejudycjalne wiąże ten sąd krajowy, jak również inne sądy krajowe rozpatrujące sprawy w toku instancji.

W praktyce orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości wywierają szerszy skutek w tym sensie, iż Trybunał niejednokrotnie odwołuje się do swych wcześniejszych orzeczeń, jeżeli wniesione pytanie dotyczy zagadnienia rozstrzygniętego przez Trybunał uprzednio²¹.

¹⁸ A. Wróbel: *Wprowadzenie do prawa wspólnot europejskich*. Kraków 2004, s. 183.

¹⁹ *Wymiar sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*. Red. M. Perkowski. Wyd. 1. Warszawa 2003, s. 56.

²⁰ A. Wróbel: *Wprowadzenie...*, s. 181–182.

²¹ Więcej na ten temat P. Dąbrowska: *Skutki orzeczenia wstępnego Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*. Kraków 2004; S. Biernat: *Współpraca sądów państw członkow-*

Należy również dodać, iż Trybunał Sprawiedliwości, często dokonując wykładni prawa wspólnotowego, formułuje obowiązki dla innych organów, a mianowicie organów administracyjnych (np. Orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dn. 13 stycznia 2004 r. w sprawie *Khne*, sprawa C-453/00 *Khne Q Hein NV*)²².

Z pytaniami prawnymi do ETS w omawianym trybie mogą zwracać się sądy lub trybunały państw członkowskich. Pojęcie „sądy lub trybunały państw członkowskich” jest pojęciem prawa wspólnotowego, a zatem przepisy prawa wewnętrznego państw członkowskich nie są miarodajne dla oceny, czy organ państwa członkowskiego jest sądem czy trybunałem w rozumieniu przytoczonego przepisu traktatu. Kwalifikacja organu państwa członkowskiego jako sądu w rozumieniu omawianego przepisu art. 234 TWE powinna uwzględniać jego pozycję i funkcję w systemie ochrony prawnej. Przyjmuje się, że organ państwowy może być uznany za „sąd lub trybunał” w znaczeniu wymienionego przepisu, gdy nie bierze udziału w postępowaniu, lecz wydaje orzeczenie w sprawie²³.

Wykładnia art. 234 TWE prowadzi nadto do konkluzji, iż prawo kierowania pytań prawnych ma sąd krajowy (nie mają takiej legitymacji strony postępowania); przy czym sąd krajowy może wystąpić z pytaniem prawnym zarówno na wniosek strony, jak i z urzędu²⁴. Jak już wcześniej wspomniano, pojęcie sądu w art. 234 TWE jest pojęciem prawa wspólnotowego o charakterze autonomicznym, a zatem instytucja lub sąd w rozumieniu prawa krajowego może nie być sądem w prawie europejskim czy wspólnotowym.

Warto w tym miejscu przytoczyć pogląd A. Wróbla, znajdujący oparcie w dotychczasowych orzeczeniach ETS, iż aby ostatecznie ustalić, czy dany podmiot ma uprawnienia do zadawania pytań prawnych, należy zbadać następujące przesłanki:

- czy organ (instytucja) jest ustanowiony ustawą,
- czy ma charakter trwały,
- czy jego właściwość jest obowiązkowa,
- czy rozstrzyga sprawy sporne między stronami,
- czy jest niezawisły i niezależny²⁵.

skich ETS w ramach procedury pytań prawnych. W: *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienie systemowe*. Red. J. Barcz. Wyd. 2. Warszawa 2003.

²² www.curia.eu.int.

²³ A. Wróbel: *Wprowadzenie...*, s. 185.

²⁴ Spośród wszystkich sądów sądy administracyjne w największym stopniu będą miały do czynienia z prawem wspólnotowym w trakcie orzekania. Dotyczy to w szczególności spraw podatkowych, celnych.

²⁵ A. Wróbel: *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*. Wyd. 1. Kraków 2005, s. 786.

Biorąc pod uwagę wymienione atrybuty dopuszczalności zadawania pytań prawnych przez sądy krajowe, należy m.in. wykluczyć sytuację, gdy sąd nie rozstrzyga sprawy spornej, a jedynie wykonuje pewne funkcje administracyjne, np. sądy wykonujące funkcje rejestrowe, tj. rejestr: podmiotów gospodarczych, fundacji, stowarzyszeń, zastawów, hipotek. Nadto takich uprawnień sądu krajowego nie będą miały organy administracji rozpatrujące sprawy w II instancji od decyzji organów pierwszoinstancyjnych (potwierdza to orzeczenie ETS w sprawie C-24/92 P. Corbiau v Administration des Contributions, ECR 1993, s. I—1277²⁶).

Biorąc to pod uwagę, należy przeanalizować, czy samorządowe kolegia odwoławcze spełniają wymienione zasadnicze cechy pozwalające je uznać za sąd krajowy. Nie ulega wątpliwości, że są instytucjami ustanowionymi ustawą i są instytucją trwałą, a składy orzekające kolegium orzekają w sposób niezależny i niezawisły. Gwarancją bezstronności samorządowych kolegiów odwoławczych jest ich wewnętrzna struktura funkcjonowania oraz wysoki status członków kolegium. Członkowie kolegium są wyłanianiani w drodze procedury konkursowej, a następnie powoływani przez prezesa Rady Ministrów na wniosek prezesa kolegium, przy czym kandydat musi przejść demokratyczną procedurę i uzyskać pozytywną opinię zgromadzenia ogólnego kolegium, przyjętą w głosowaniu tajnym, większością głosów, w obecności co najmniej połowy jego składu (art. 7 ust. 2 i art. 8 u. o s.k.). Nadto aby zapewnić bezstronność kolegium jeśli chodzi o wpływy polityczne, w art. 7 ust. 8 u. o s.k. wprowadzono zakaz przynależności do partii politycznych oraz zakaz prowadzenia działalności gospodarczej przez prezesa kolegium oraz etatowych członków kolegiów. Z kolei stosownie do art. 9 cytowanej ustawy, członkostwa kolegium nie można łączyć z: mandatem posła lub senatora, mandatem radnego lub członkostwem w organie wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego, zatrudnieniem w urzędzie gminy, starostwie lub urzędzie marszałkowskim, członkostwem w kolegium regionalnej izby obrotowej. Etatowego członkostwa kolegium nie można łączyć również z zatrudnieniem na stanowisku sędziego, prokuratora oraz zatrudnieniem w tym samym województwie w administracji państwowej. Przytoczone rozwiązania prawne dają należytą gwarancję dużej niezależności kolegiów od jednostek samorządu terytorialnego, których indywidualne akty administracyjne kontrolują w postępowaniu administracyjnym oraz zapewniają ich bezstronność działania i niezależność od wpływów politycznych. Gwarancją rzetelnego procesu jest również orzekanie w składach trzyosobowych²⁷.

²⁶ Szerzej na ten temat M. N i e d Ź w i e d Ź: *Stosowanie prawa wspólnotowego przez organy administracyjne (wybrane zagadnienia)*. „CASUS” 2004, nr 32, s. 6—10.

²⁷ A. M u d r e c k i: *Samorządowe kolegia odwoławcze a prawo strony do rzetelnego procesu*. „CASUS” 2006, nr 41, s. 31—32.

Nasuwa się jednak pytanie, czy samorządowe kolegia odwoławcze rozstrzygają sprawy sporne pomiędzy stronami. Rozszerzenie zakresu kompetencji kolegiów w drodze ustaw odrębnych sprawiło, że kolegia stały się organami rozstrzygającymi także w sprawach cywilnych związanych z rozstrzygnięciem sporów majątkowych pomiędzy właścicielem nieruchomości a jej użytkownikiem wieczystym o wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego²⁸.

W wymienionych sprawach kolegium powinno dążyć do polubownego załatwienia sprawy w drodze ugody. Jeżeli do ugody nie doszło, to kolegium wydaje orzeczenie o oddaleniu wniosku lub ustaleniu nowej wysokości opłaty. Od orzeczenia kolegium odwołanie nie przysługuje (art. 79 ust. 3 cytowanej ustawy). Jednakże od orzeczenia kolegium właściwy organ lub użytkownik wieczysty mogą wnieść sprzeciw w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia. Wniesienie sprzeciwu jest równoznaczne z żądaniem przekazania sprawy do sądu powszechnego właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości. Kolegium przekazuje właściwemu sądowi akta sprawy wraz ze sprzeciwem, natomiast wniosek o ustalenie, że aktualizacja opłaty jest nieuzasadniona lub uzasadniona w innej wysokości zastępuje pozew (art. 80 ust. 1 i 2 cytowanej ustawy). Tak więc kolegium odwoławcze nie jest stroną przed sądem, a jedynie jego orzeczenie jest dowodem w sprawie. Z tego względu w literaturze przedmiotu pojawił się pogląd, iż w odniesieniu do postępowania toczącego się na gruncie cytowanej ustawy o gospodarce nieruchomościami samorządowe kolegia odwoławcze spełniają wszystkie przesłanki, aby uznać je za podmiot uprawniony do zadawania pytań prawnych Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości²⁹.

Na poparcie tej tezy przytoczono m.in. dopuszczenie przez Trybunał zadania pytania prawnego przez niemiecką komisję nadzoru nad zamówieniami publicznymi federacji (Orzeczenie ETS w sprawie C-54/96). Wydaje się, iż jest to pogląd daleko idący, gdyż do postępowania przed kolegium na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego o: wyłączeniu pracownika oraz organu, załatwienie spraw, doręczeniach, wezwaniach, terminach w postępowaniu, z wyjątkiem przepisów dotyczących odwołań i zażaleń. Do postępowania, o którym mowa, stosuje się również przepisy o opłatach i kosztach (art. 79 ust. 7 cytowanej ustawy).

²⁸ Artykuły 78–80 z dn. 21 sierpnia 1997 r. ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. Dz.U. 2004, nr 261, poz. z późn. zm.; J.P. Tarno, A. Wrzesińska-Nowacka: *Postępowanie w sprawie opłat za użytkowanie wieczyste*. „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 7–8, s. 115–117.

²⁹ B.M. Blankiewicz-Wółtańska: *Legitymacja samorządowego kolegium odwoławczego do składania pytań prawnych dotyczących wykładni prawa wspólnotowego do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*. „CASUS” 2005, nr 37, s. 41.

Tak więc trudno przyjąć tezę, że samorządowe kolegium odwoławcze to „sąd krajowy” czy organy *quasi*-sądowe rozstrzygające sprawy sporne. Rozstrzyganie w sprawie cywilnej, jaką jest ustalenie wysokości opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, nie zmienia faktu, iż samorządowe kolegium odwoławcze jest w dalszym ciągu organem kontroli w administracyjnym toku instancji, realizującym zadanie weryfikacji „rozstrzygnięć” innych organów administracji zgodnie z przepisami procedury administracyjnej, a nie procedury cywilnej. Wskazany przykład stopniowego poszerzenia zakresu podmiotowego uprawnionych do zadawania pytań prawnych do ETS m.in. o niemiecką komisję nadzoru nad zamówieniami publicznymi nie może dawać podstaw do wysuwania jednoznacznych wniosków wobec uprawnień dla samorządowych kolegiów odwoławczych, gdyż procedury odwoławcze na gruncie ustaw o zamówieniach publicznych opierają się na przepisach kodeksu postępowania cywilnego.

Konkludując, należy stwierdzić, iż samorządowe kolegium odwoławcze trudno uznać za sąd krajowy w rozumieniu art. 234 TWE.